COMISIÓN DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

(Sesión celebrada el día 17 de julio de 2019).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 13:39).

Damos la bienvenida al señor fiscal de corte y procurador general de la nación, doctor Jorge Díaz y le pedimos las disculpas del caso por la demora. Sepa entender que estábamos finalizando una sesión del Senado que tenía un orden del día muy exigente y, a su vez, era la última sesión ordinaria del mes, por lo que debíamos cumplir determinados compromisos con otros ámbitos.

Le cedemos del uso de la palabra al fiscal Jorge Díaz para que nos cuente su experiencia sobre la aplicación del régimen de concursos, la creación del servicio descentralizado y la obligatoriedad de los concursos. En definitiva, queremos que nos haga una valoración al respecto.

SEÑOR DÍAZ.- Buenas tardes para todos.

Comenzaré con uno de los asuntos a estudio que dice relación con la modificación de la Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales. Obviamente, no voy a hacer ningún tipo de referencia al proyecto de ley ni a la necesidad o no de implementar algún tipo de mecanismo de designación porque no corresponde; sería absolutamente improcedente de mi parte y no lo voy a hacer. Además, sé que no es lo que la comisión pretende, pero quería señalarlo expresamente a los efectos de que conste en la versión taquigráfica. Simplemente, lo que nosotros podemos hacer es detallar, desde la óptica y la perspectiva de la fiscalía, cómo ha sido el proceso de designación de funcionarios administrativos, técnicos y fiscales a lo largo de este período.

En primer lugar, quiero ratificar, a los efectos de la versión taquigráfica, mi comparecencia del 21 de marzo del 2012. Antes de ser designado fiscal de corte y procurador general de la nación e incluso antes de que se votara la venia, comparecí ante la Comisión de Asuntos Administrativos del Senado, en aquel momento integrada por los señores senadores Nin Novoa, Topolansky, Dalmás, Bordaberry y Penadés –si la memoria no me falla– y específicamente dije que en el ministerio público debíamos llevar adelante una gestión transparente y eficaz.

En el ministerio público tenemos tres tipos de funcionarios: administrativos, técnicos y fiscales. Los ingresos y los ascensos entre los fiscales, administrativos y técnicos, deben hacerse por concurso. En aquel momento alertábamos sobre un problema legislativo que había que resolver. ¿Qué quiero decir con esto? Que la posición que ratificamos en nuestra comparecencia ante esta comisión el 20 de noviembre del 2012 y luego el 15 de abril del 2015, una vez instalada la comisión en esta legislatura –si mal no recuerdo, a solicitud del senador Bordaberry–, fue la de establecer para nuestra institución –reitero que nosotros no queremos meternos en otras instituciones– como política de gestión de los recursos humanos la regla del concurso como forma de ingreso y de ascenso. Eso rige para todos los cargos de la institución: administrativos, técnicos y fiscales.

En el caso de los administrativos hay una opción porque hay una ley orgánica del funcionario no fiscal que establece la posibilidad de que el concurso sea de oposición y méritos o de méritos y antecedentes. Existe la posibilidad de que no haya oposición en el caso de los administrativos. Pero para el caso de los fiscales está establecida la regla del concurso de oposición y méritos.

Esta historia comienza el 21 de marzo de 2012, cuando anunciamos que íbamos a llevar adelante esa política de gestión. En aquel momento señalamos a la comisión que no era posible desarrollar todos los concursos para todas las categorías de fiscales al mismo tiempo y le planteamos que era necesario que nos dieran un plazo de dos años para instrumentar los concursos en todas las categorías, y de hecho así fue.

La primera dificultad que tuvimos al asumir como fiscal de corte fue que la Fiscalía General de la Nación era una unidad ejecutora de la Administración Central, del Ministerio de Educación y Cultura. En aquel momento, se había aprobado el sistema de ingreso a través de la ventanilla única y los fiscales no habían sido excluidos de ese mecanismo de designación, por lo que incluso se discutía si para designar a un fiscal había que seguir el procedimiento de la ventanilla única, ya que al establecer para toda la Administración Central ese mecanismo y no excluir a los fiscales, la interpretación que parecía primar era esa.

Eso motivó que desde la Fiscalía General de la Nación impulsáramos ante el Poder Ejecutivo, y este ante el Parlamento, la aprobación de una ley que exceptuara de lo dispuesto en los artículos 49 y 50 de la Ley n.º 18719 a la totalidad de los cargos pertenecientes al escalafón N, Fiscales, y además los cargos del escalafón A; no existía la categoría de fiscal adscripto ya que los hoy fiscales adscriptos eran secretarios letrados y asesores letrados.

En la Ley n.º 18974, de 29 de setiembre de 2012, se estableció la obligación, no de instrumentar concursos para la fiscalía, pero sí implementar un proceso de selección de aspirantes a ser propuestos por el Poder Ejecutivo para ser designados fiscales. Tuvimos que esperar a que se aprobara esta ley para hacer el primer llamado a concurso.

Concomitantemente con eso, en el año 2012 la fiscalía había propuesto la creación del cargo de fiscal adscripto y la transformación de todos los cargos de asesor letrado y de secretario letrado –que en aquel momento pertenecían al escalafón A técnico– en cargos de fiscales adscriptos. Eso se concretó en la rendición de cuentas, se aprobó y se hizo todo el trámite de designación de fiscales adscriptos de los entonces secretarios letrados y asesores letrados, propuestos por el Poder Ejecutivo y designados con venia otorgada por el Senado por las mayorías correspondientes.

El primer concurso de ingreso se llevó a cabo en el año 2012, apenas se aprobó esta ley. Todavía no se había aprobado la rendición de cuentas. Nosotros tuvimos que hacer el concurso para secretarios letrados y asesores letrados aclarando que el llamado era para la transformación de estos cargos, previendo ya la aprobación de la ley de rendición de cuentas y de los cargos de fiscales adscriptos. Ese fue el primer concurso que realizamos. Obviamente, para desarrollar la estructura de los concursos hay que hacer un esfuerzo institucional importante. Creo que eso hay que tenerlo en cuenta.

En primer lugar, para que los concursos sean transparentes y den todas las garantías fue necesario aprobar –obviamente, por resolución– un reglamento general de concursos, que está publicado en la página web de la Fiscalía General de la Nación. Implica la designación de tribunales que den absolutas garantías. Nosotros hemos designado tribunales integrados por fiscales, por fiscales y profesores de la facultad, por fiscales, profesores de facultad y por jueces. Quiere decir que hemos tenido una amplia composición de los tribunales en lo que respecta a sus miembros titulares y suplentes, e implica la elaboración de unas bases que sean conocidas de antemano y contemplen lo que efectivamente se busca, que es que las personas seleccionadas sean las más adecuadas.

En resumen, hasta la fecha hemos realizado tres concursos para fiscales adscriptos: uno en el año 2012, otro en 2014 y otro en 2016. Hubo 1223 postulantes y 177 designaciones. El cargo de fiscal adscripto es el de ingreso a la carrera de fiscal. En este momento, hay 9 en trámite que deberían estar a estudio de esta comisión.

Para fiscales adjuntos, que es el segundo cargo del escalafón, hubo un solo concurso en el que se presentaron 33 postulantes y fueron designadas 5 personas. Nosotros acá tenemos una política con relación a los fiscales adjuntos: no estamos proveyendo esos cargos, sino que los estamos transformando en cargos de fiscales adscriptos. Acá hay una situación compleja porque los cargos de fiscales adjuntos se crearon en la ley orgánica del año 1984 y son cargos que en esencia hacen exactamente lo mismo que los fiscales adscriptos, pero tienen una diferencia salarial importante. Incluso, la asociación de fiscales hizo un reclamo en cuanto a la equiparación de los salarios de los fiscales adscriptos a los de los fiscales adjuntos. La política que hemos seguido es no proveer estos cargos e ir transformándolos en cargos de fiscales adscriptos. Por eso se hizo un solo concurso en el año 2012.

Para los fiscales departamentales, que son el tercer grado del escalafón y son los titulares de las fiscalías del interior, hemos realizado cuatro concursos: uno en 2014, uno en 2016, uno en 2018 y uno en 2019. Se presentaron 148 postulantes y fueron designadas 34 personas. Hay tres que están en trámite en este momento; si no llegó a la comisión, estará a punto de llegar.

En cuanto a los fiscales de Montevideo, hicimos tres concursos: uno en 2014, otro en 2017 y otro en 2019, con un total de 67 postulantes y 17 designaciones. En este momento, está en trámite todavía el de 2019. El día 3 de agosto se llevará a cabo la prueba escrita de oposición. Hoy los concursos se componen de una prueba escrita de oposición y una prueba oral en la que, ante el tribunal del concurso, el aspirante tiene que hacer una solicitud de formalización, con o sin medidas cautelares, o un interrogatorio o un contrainterrogatorio sobre un caso que se le entrega veinte minutos antes. Se dan casos distintos a cada uno de los postulantes. A continuación, el tribunal evalúa la exposición oral y lo califica.

La prueba escrita es de naturaleza absolutamente anónima; este sistema se ha mantenido a lo largo del tiempo. Básicamente consiste en la redacción de un documento de acusación en base a un caso práctico que se presenta en el momento. El tribunal prepara tres casos prácticos y los coloca en tres sobres cerrados. Uno de los postulantes selecciona uno de los casos y sobre ese deben hacer la acusación. Además, hay una batería de preguntas que apuntan a la parte doctrinaria, dogmática y demás. Todo esto es parte de una prueba escrita que se hace en forma anónima y en computadora, salvo en los concursos de ingreso porque, por el volumen de gente, es imposible hacerla en computadora y, por lo tanto, la hacen a mano. Los demás concursos se hacen en las computadoras de las salas de Antel.

Como decía, no llevan la identificación de quien realiza la prueba. Está prohibido. Es más, es causa de nulidad en el concurso la aparición de cualquier elemento que permita identificar de alguna forma al postulante. Dicha prueba se coloca en un sobre de manila cerrado al que se le pone un número. A su vez, el postulante coloca sus datos en un sobre chico, que contiene un número idéntico al del sobre grande. Se separan los sobres. Se corrige la prueba sin saber a quién pertenece. Luego, en un acto público, se abren los sobres y se identifica a cada uno de los postulantes. Por razones obvias, la prueba oral no puede ser anónima, pero nosotros consideramos que es absolutamente imprescindible, con el proceso oral que tenemos hoy, que se evalúen las aptitudes del concursante.

Posteriormente se procede al análisis de los méritos. Por disposición legal la antigüedad es uno de los méritos funcionales. También tenemos una instancia de análisis psicotécnico con el que finalizan las pruebas. Esta prueba también es anónima. El psicólogo hace la corrección de la prueba sin saber a quién pertenece. Luego, también en un acto público, se identifica el puntaje de cada concursante.

De esta forma se establece un orden de prelación, que se aprueba por resolución del fiscal y se publica. Las propuestas de designación van surgiendo de este orden de prelación. Esto es lo que hemos cumplido a rajatabla hasta ahora.

En términos generales, no hemos tenido dificultades de recursos; hubo uno o dos recursos en uno de los concursos departamentales.

Me faltó detallar que en el año 2018 hubo un concurso para cubrir una vacante de fiscal suplente.

Quiere decir que hasta ahora hubo doce concursos, con 1477 postulantes y 234 designaciones por concurso. Hubo otras designaciones en el período 2012-2014 que se hicieron de forma directa porque, como dije al principio, hubo un plazo en el que no se desarrollaron los concursos en todas las categorías.

En este momento, estamos haciendo el cuarto concurso de fiscales adscriptos porque el orden de prelación del concurso de 2016 vence el 4 de agosto de este año, ya que tiene una vigencia de dos años.

Básicamente, este es el resumen de nuestra experiencia en concursos. A nuestra manera de ver, ha sido un mecanismo adecuado y exitoso.

El Parlamento nacional aprobó la Ley Orgánica de la Fiscalía y estableció en el estatuto de los fiscales la obligatoriedad de los concursos para la designación de los fiscales en todas las categorías. Hoy leía la versión taquigráfica del año 2012 y me reía porque, en aquel momento, los senadores Bordaberry y Penadés ya planteaban los concursos abiertos y cerrados y discutían sobre la carrera de los fiscales. Todo aquello que era teoría pura, hoy es práctica concreta. Los concursos de ingreso son

abiertos y los de ascensos son cerrados, pero si se declaran desiertos existe la posibilidad de hacer un concurso abierto. Esa hipótesis no se ha dado hasta ahora.

Por último, una cuestión que nos preocupa –si bien estamos trabajando en ello, todavía no hemos encontrado la forma– es cómo incorporar al mecanismo del concurso la evaluación de la gestión del fiscal en acción. La idea es incorporar la gestión del fiscal como un insumo del concurso. Eso era particularmente complejo para no caer en la mera evaluación realizada por colegas que siempre tiene sus bemoles. Ahora, con la implementación del sistema acusatorio y la puesta en funcionamiento del sistema informático, estamos acercándonos bastante a eso, porque podemos llegar a saber con exactitud cuántos delitos se cometen en una jurisdicción, cuántas denuncias hay, cuántos casos se asignan a cada fiscalía, cuántos casos se autoasigna una fiscalía, cuántos casos están en investigación, cuántos casos están formalizados, cuántos casos están en etapa de juicio oral, cuántos juicios se ganaron y cuántos se perdieron. Hoy, todo eso se puede saber a través del sistema informático. La dificultad que tenemos es que todavía hay unas pocas fiscalías que solo funcionan con el sistema antiguo. Como ahí no tenemos el sistema informático, no sabemos cómo hacer un mecanismo de evaluación. Se podría extraer del sistema nuevo, pero no sería aplicable al sistema antiguo y habría una diferencia entre los fiscales. Eso nos ha impedido incorporarlo como un insumo de evaluación, pero creemos que a la brevedad podremos hacerlo.

SEÑOR BORDABERRY.- Agradecemos mucho al fiscal de corte su presencia en el día de hoy.

Hemos acompañado este proceso desde el principio, a tal punto que hemos estado desde el momento de su designación. Justamente, en el acuerdo que hicimos entre todos los partidos políticos estaban el tema del ingreso a la fiscalía, los concursos, etcétera, y nos satisface mucho que se haya cumplido.

Si bien todos los cargos del Estado son importantes, el de fiscal de corte, en especial desde la reforma del Código del Proceso Penal, tiene tanta relevancia con respecto a la institucionalidad y las garantías como el de la Suprema Corte de Justicia. Esa es la primera constancia que queremos dejar. Además, nos complace que así haya sido. Creo que el señor senador Heber fue parte de ese acuerdo; junto con la entonces señora senadora Topolansky –actual vicepresidente de la república–, y el señor senador Mieres participamos en esta designación para la cual, según la Constitución de la república, se requería una mayoría especial. Por eso, nos parece muy bueno que todo aquello que se dijo se esté cumpliendo de la forma que se está haciendo.

Quiero hacer solo una consulta. ¿Cuántos asuntos que se rigen por el otro sistema aún no le permiten evaluar? ¿Cuál es la perspectiva en el tiempo que lo está impidiendo?

Por último, aprovecho para hacerle una sugerencia de un camino a seguir. Obviamente, siempre es muy difícil ser evaluado por un colega, principalmente, porque por un tema de jerarquía, no es tan sencillo. De repente, se puede pedir la opinión a los jueces. En el sistema de la Suprema Corte de Justicia hay una evaluación por el jerarca. Creo que en el caso de la fiscalía es más fácil porque puede ser más numérico, es decir, tener en cuenta la cantidad de asuntos, los asuntos acordados, los asuntos con éxito y sin éxito, muchas veces está presente el álea que no permite determinar cuán complejos son los asuntos. Supongo que un asunto de la fiscalía encargada de delitos de lesa humanidad no es lo mismo que un asunto de la fiscalía encargada de delitos como homicidio, rapiña, etcétera, u otros que quizás sean más fáciles de perseguir. Pero, bueno, solamente es una sugerencia.

Muchas gracias.

SEÑOR CARRERA.- Antes que nada, quiero dar la bienvenida al señor fiscal de corte y procurador general de la nación. Creemos que es importante esta reunión, porque como señalaba el señor senador Bordaberry, es una institucionalidad nueva que fue fruto del acuerdo político de todo el sistema, aspecto que es muy relevante.

Cuando los integrantes de esta comisión nos pusimos de acuerdo en invitarlo era, justamente, para que nos contara su experiencia acerca de cómo fue el desarrollo de los nuevos cometidos y los nuevos mandatos legales como el relativo a los concursos. Me parece que es muy oportuna la visión que nos deja, que además es ampliamente satisfactoria.

A mí me gustaría conocer cómo es la estructura administrativa de la fiscalía, básicamente, el número de funcionarios.

Nuevamente, agradezco la buena voluntad y la oportunidad de diálogo que tenemos con el señor fiscal.

Muchas gracias.

SEÑOR DÍAZ.- Con respecto a los asuntos que se rigen por el código viejo, en este momento en Montevideo tenemos seis fiscalías que atienden asuntos por ese sistema, cuatro de las cuales atienden los asuntos sin especialización.

Actualmente, estamos haciendo una evaluación y mantenemos un contacto permanente con la Suprema Corte de Justicia. Hay una comisión de implementación creada por ley donde participan el Ministerio del Interior, la Suprema Corte de Justicia y la Fiscalía General de la Nación. Está integrada por sus máximos representantes: el ministro del Interior, un ministro de la Suprema Corte de Justicia, y el fiscal de corte y procurador general de la nación. A su vez, existen comisiones que trabajan en forma permanente; allí están los fogoneros, todos los días, coordinando e intercambiando tareas, información, etcétera. Diría que hay un contacto casi semanal y de hasta dos veces por semana de los representantes de las tres instituciones en la que se ponen de acuerdo y resuelven los problemas que aparecen.

Seguramente, a partir del lunes de la otra semana, todo el mecanismo de órdenes de allanamiento y de detención que otrora generaban dificultades de traslado se harán a través del sistema. El policía solicitará la orden de allanamiento o de detención al fiscal a través del sistema informático, interoperando con la fiscalía; la fiscalía evaluará la solicitud y la pedirá al juez a través del sistema informático. El juez dará o no la autorización, y esa orden también va a llegar al policía a través del sistema informático. Esto quiere decir que aquello de llevar el papel y pedir la orden para levantar el oficio que otrora existía, desaparecerá o seguirá existiendo en la medida en que existan contingencias; de lo contrario, lo normal será que los tres sistemas –el de la Policía, el de la fiscalía y el del Poder Judicial– que están interoperando, funcionen. Obviamente, esto es producto del trabajo coordinado entre los técnicos de las tres instituciones y de la voluntad política de los jerarcas de llevar adelante este proceso. Más allá de las dificultades y de los chisporroteos iniciales y de que, probablemente en algunos aspectos nunca nos pongamos de acuerdo, en el trabajo diario y en la evolución, el sistema está funcionando bien. De hecho, creo que en los últimos tiempos hemos desaparecido del radio de la prensa, porque como no hay malas noticias, no hay noticias.

Sé que la Suprema Corte de Justicia, en ese marco de coordinación, está previendo la sustitución de dos de los juzgados de Montevideo en materia del código viejo. Nosotros estamos evaluando que una de esas cuatro fiscalías sea transformada y pase al código nuevo a la brevedad.

Además, hay dos fiscalías que fueron creadas por ley. Me refiero a la de crimen organizado que está funcionando por el sistema del código viejo y cada vez tiene menos asuntos. Hoy leí en el semanario *Búsqueda* que la Corte va a suprimir uno de los juzgados de crimen organizado porque, como los asuntos son cada vez menos, no tiene sentido tener dos jueces.

Nosotros por ley tenemos una fiscalía, y por el momento, va a seguir estando. Por otro lado, la Fiscalía Especializada en Delitos de Lesa Humanidad también tiene sus peculiaridades, no tiene un volumen muy grande de asuntos, pero posee ciertas complejidades. Esas dos fiscalías tienen jurisdicción nacional, que es otro aspecto importante porque agrega cierto grado de dificultad.

A su vez, tenemos fiscalías que solo atienden el código viejo: una en Maldonado y dos en Canelones, de las cuales una está en Ciudad de la Costa, Atlántida y la otra, en Las Piedras. Teníamos una en la zona de Pando y Toledo que ya la transformamos en código nuevo. Vamos por ese mismo camino y ahora estamos evaluando la posibilidad de continuar.

En cuanto al volumen de asuntos, hay algunos departamentos donde esta situación es más compleja como es el caso de Maldonado. Yo diría que tenemos controladas las de Ciudad de la Costa, Atlántida, Las Piedras, Canelones, Pando y Paysandú. En Montevideo hay un volumen de asuntos que ha ido disminuyendo, pero no en la velocidad que quisiéramos.

En Maldonado tenemos una situación compleja, ya que la fiscalía destinada solo a asuntos viejos tiene un atraso muy importante.

En Salto también hay una situación compleja con un volumen importante de asuntos viejos. Además, en Rivera hay algunas situaciones que yo no vacilaría en calificar de «brutal injusticia» porque hay procesos que llevan más de doce, trece, catorce o quince años en trámite, sin sentencia de primera instancia. Realmente, en algún momento habría que pensar –y esto lo digo no desde ese caso concreto, pero sí desde la óptica general– en una solución legislativa.

Por ejemplo, un ciudadano que fue enjuiciado, que hoy está en libertad provisional y que tiene trece amenazas de un juicio, ya estaría cumpliendo una especie de cadena perpetua procesal. El Estado está incumpliendo con sus obligaciones de dictar y de prestar un sistema de administración de justicia. No son muchos los casos, pero hay algunos particularmente complejos. Incluso, algunos son por delitos que, por lo menos en cuanto a sus guarismos punitivos, no son importantes, pero sí en cuanto a la repercusión pública y demás.

No tengo el número exacto, pero se los puedo remitir. Por lo que hemos hablado con el ministro de la Corte –tenemos una percepción compartida– no hemos logrado la velocidad que queríamos. Pero es verdad que se va avanzando.

En cuanto al sistema de evaluación, considero que nosotros no necesitaríamos

–me parece que no sería procedente– que los jueces nos evaluaran. En el sistema de los casos de juicio oral, el juez evalúa cuando dicta sentencia. Creo que esa es la mejor evaluación para el fiscal. Si es de condena, será una evaluación positiva y si es de absolución, será negativa. Hay algunos elementos que después podríamos estudiar.

En la actualidad, podemos hacerlo desde el punto de vista cuantitativo, pero también desde el cualitativo. Planteo esto porque cuando digo que podemos saber cuántas denuncias hay, también puedo decirles por qué delito. A modo de ejemplo, hoy sabemos que la jurisdicción Ciudad de la Costa, Atlántida es la más compleja del país, es la que tiene mayor volumen de asuntos por fiscalía y por fiscal, incluso luego de haber creado una fiscalía más en febrero de este año. Ya estamos evaluando la posibilidad de crear otra porque el volumen de asuntos es muy importante y, además, Montevideo y Canelones son los departamentos donde tenemos menos eficacia en el sistema de administración de justicia.

Hoy podemos medir la eficacia en función del número de denuncias y del número de casos aclarados que hay por departamento. En Montevideo y en Canelones no tenemos los mejores resultados. Es cierto que es donde la población es más importante, donde hay más cantidad de delitos, donde hay delitos más complejos, pero esos son los departamentos donde tenemos mayores dificultades.

Como ya dije, Ciudad de la Costa, Atlántida es un lugar donde tenemos la mayor cantidad de denuncias por fiscalía y por fiscal. Podemos hacer este detalle de manera cuantitativa y también cualitativa.

Hay departamentos en los que prácticamente están todos los homicidios aclarados, pero hay otros en los que no. Los porcentajes varían mucho de departamento en departamento. Podemos hacer una evaluación, pero lo que nos complica es que tenemos algunos colegas que todavía están en el sistema antiguo y que tal vez quieren concursar, y si yo utilizo una matriz para analizar el comportamiento de un fiscal en el sistema nuevo, me va a dar hasta el ADN, y el otro pobre va a quedar sin posibilidad de ser evaluado. Esa es la dificultad que tenemos, pero creo que rápidamente vamos a ir avanzando en esa línea.

Con respecto a la estructura de la fiscalía, nosotros tenemos –y les voy a dar la información de memoria– algo así como 900 funcionarios en total: 340 fiscales y el resto son funcionarios técnicos y administrativos. Si me lo permiten, puedo buscar el detalle para decirles la cantidad de funcionarios, cargo por cargo.

En cuanto a la estructura actual de la fiscalía, en materia de gestión tenemos al fiscal de Corte, el fiscal adjunto de Corte y unidades centrales. Obviamente, hay una secretaría general. La secretaría general de la fiscalía viene a ser como el gerente general en otros servicios descentralizados y entes autónomos. Ella se encarga de todo lo que tiene que ver con la parte estrictamente administrativa; tiene un departamento de gestión humana; también compras y suministros; contaduría; planificación, etcétera. Esa es, básicamente, la estructura que existe que es muy chica. Somos una

institución que tuvo un crecimiento exponencial desde el punto de vista de las responsabilidades y de los funcionarios, pero al mismo tiempo tenemos una estructura de gestión muy pequeña. Ese es uno de los problemas que tenemos hoy por los dolores de crecimiento.

A nivel estrictamente de la función misional tenemos unidades centrales, a saber: el sistema penal acusatorio, que se encarga básicamente de la coordinación de todo el funcionamiento del Código del Proceso Penal; y una unidad de depuración, priorización y análisis a la que ingresan absolutamente todas las denuncias. No se olviden que a partir del 1.º de enero de 2017 cualquier denuncia que se haga en cualquier fiscalía, unidad policial o unidad de la Prefectura Nacional Naval e incluso en la Policía Aeronáutica –que creo que empezó a funcionar ahora– ingresa automáticamente al Sistema de Gestión de Seguridad Pública y al Sippau, que es el sistema informático de la fiscalía. Es decir, no hay ninguna posibilidad de que alguna denuncia no ingrese al sistema de la fiscalía. Estamos hablando de un volumen que supera las 300.000 al año. Por lo tanto, hay que hacer una selección de casos y esta unidad es la encargada de hacerlo. Si bien cada caso tiene un fiscal preasignado –por territorio, por turno, por materia o por lo que sea– en función de las reglas de la competencia, también el fiscal, cuando la Policía lo llama por teléfono, puede autoasignarse el caso, es decir, ingresa al sistema y se lo autoasigna.

La unidad trabaja sobre aquellos casos que los fiscales no se autoasignen y que van quedando. Esa unidad puede archivarlo –tenemos muchísimas de estas denuncias donde no hay un indagado conocido y no hay posibilidad de identificar a nadie– o distribuirlo entre las carpetas de las distintas fiscalías.

Hemos mejorado muchísimo el procedimiento de asignación. Uno de los problemas que tuvimos al principio fue que se distribuían muchos asuntos entre los fiscales y había muchos sin posibilidad de poder avanzar en la investigación. Hemos afinado bastante el lápiz en el sentido de que a la carpeta de los fiscales lleguen aquellos casos que, efectivamente, tengan una posibilidad cierta de seguir adelante una investigación.

Quiero aclarar que por el hecho de que la DPA –Depuración-priorización-ampliación– no lo asigne no significa que el fiscal no se lo pueda autoasignar. Aquí no hay prohibición; los dos mecanismos funcionan al mismo tiempo lo que no quiere decir que cualquier fiscal pueda autoasignarse cualquier cosa, sino lo que le corresponde, y en eso las reglas son muy claras.

Existe, además, una unidad de género que se encarga de la política de género. Ahora estamos trabajando con un convenio con la Unión Europea en todo lo que tiene que ver estrictamente con un protocolo de feminicidio.

A su vez, existe una unidad de cooperación internacional que ha sido absolutamente importante. En el Uruguay existe un debe en esta materia porque no tenemos una ley de cooperación internacional. Sí tenemos algunas normas en el Código General del Proceso nacionales de derecho internacional que se aplican en ausencia de tratados. Pero esa parte del Código del Proceso Penal no quedó muy bien redactada y tenemos algunas dificultades en ese sentido. No se olviden de que cuando el fiscal está desarrollando todo lo que tiene que ver con el proceso de investigación –no cuando tenemos un juicio; no cuando tenemos una investigación formalizada; no cuando estamos haciendo pruebas, sino cuando el fiscal está investigando si tiene, o no, un caso– muchas veces tiene que solicitar medidas de cooperación, tanto de manera informal, por parte de la fiscalía a otras fiscalías del resto del mundo, con las que tenemos convenio –en este momento tenemos convenio con más de 20 fiscalías a nivel internacional–, o a través de una cooperación formal, la que se realiza vía autoridad central. Pero como son casos de recolección de evidencia en etapa de investigación, no participa el juez. Entonces, tenemos que contar con una unidad de cooperación que se encargue de tramitar todo eso directamente de las distintas autoridades centrales.

Al respecto, ya en el año 2012 reclamábamos –por suerte están las versiones taquigráficas y uno puede ser coherente; lo recordé releyéndolas para asistir a esta convocatoria– que la autoridad central en materia penal debería estar dentro de la fiscalía. Es por eso que esta unidad tiene una importancia muy relevante.

También tenemos una unidad de litigación, que se creó este año, para apoyar y asistir a los fiscales en la etapa del juicio oral –es decir, en la audiencia de control de acusación, que es muy importante– y en toda la etapa de litigación. Me estoy refiriendo a una unidad integrada por tres fiscales; no estoy hablando de una megainfraestructura. Lo aclaro porque, cuando uno se refiere a unidades, puede parecer que está hablando de algo muy grande.

Básicamente, esa es la estructura de la fiscalía. En este momento estamos empezando un proceso de discusión interna para ver cómo reacomodarla; hemos superado la primera etapa de implementación y entendemos que tenemos que hacer algunos ajustes. La ley orgánica que aprobó este Parlamento, que establece los criterios de flexibilidad, nos permite ir moldeando la estructura en la medida en que vayan cambiando las realidades.

SEÑOR BORDABERRY.- Si el señor presidente me permite, voy a realizar una pregunta fuera del tema de la convocatoria, a los efectos de evaluar mejor las necesidades de la fiscalía.

Cuando empezó a regir el Código del Proceso Penal, la fiscalía se había preparado para unas 240.000 noticias criminales, pero se encontró con 360.000 o 38.0000 –no recuerdo bien– y, obviamente, tuvo que correr de atrás con los recursos. Si uno se prepara para 240.000 noticias –esa era la información que se tenía– y termina teniendo 360.000 o 38.0000, corre de atrás con los recursos. Quisiera saber cómo vienen con eso. ¿Se siguen confirmando la misma cantidad de noticias? ¿Cómo han podido recuperar los recursos que tuvieron que utilizar para enfrentar algo que no era lo que inicialmente todos esperábamos? Obviamente, todas las venias para fiscales que aprobamos refieren a la necesidad de contar con más personal para enfrentar la tarea. Entonces, a grandes rasgos, me gustaría saber si se ha confirmado esa cifra y cómo vienen haciendo frente a la necesidad de fiscales y recursos para atender esto.

SEÑOR CARRERA.- Considero que es oportuna la pregunta del señor senador Bordaberry, pero me gustaría aclarar algo que siempre discutimos: no todo lo que se engloba como noticias criminales lo son; algunas veces son hechos policiales. A partir del nuevo Código del Proceso Penal, la fiscalía inmediatamente toma conocimiento de toda la información, hecho policial o noticia criminal que llega a la Policía, y es por eso que todo se considera como noticia criminal. Quiero dejarlo claro porque hay una diferencia. De todas formas, me parece oportuna la interrogante del señor senador Bordaberry.

SEÑOR BORDABERRY.- Mi intención es, exclusivamente, recordar que hubo un comienzo complicado por ese motivo –incluso, se hicieron declaraciones públicas–, pero como apoyo a la tarea de la fiscalía, porque pienso que empezó a correr de atrás y lo hizo bien.

Entonces, quisiera saber si se mantiene la diferencia en la previsión y cómo, en base a los recursos que tiene, ha podido enfrentarla. Simplemente es eso. No quiero entrar en polémicas sobre noticias delictivas y ese tipo de cosas porque no vienen al caso; lo que todos queremos es que la fiscalía funcione bien.

SEÑOR CARRERA.- Simplemente quiero dejar esa constancia porque es un tema que hemos discutido. Me parece oportuna la interrogante que realizó el señor senador Bordaberry y por eso la acompaño.

SEÑOR DÍAZ.- En los primeros meses de implementación del nuevo código nos encontramos con una realidad particularmente compleja porque, evidentemente, hubo una diferencia importante entre lo que nosotros previmos –en función de los datos anteriores– y la realidad con la que nos encontramos. Eso lo hemos dicho públicamente y efectivamente es así.

Ahora bien, eso motivó que en la rendición de cuentas del año pasado la fiscalía solicitara un incremento presupuestal importante –si no recuerdo mal, fueron aproximadamente 450 millones de pesos– para el Sistema Penal Acusatorio, no solamente para cargos, sino también para gastos e inversiones. En ese rubro tenemos una dificultad importante –que transmitimos a la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda en la oportunidad en la que comparecimos–: hoy en día estamos funcionando en base a economías, ya que nuestro presupuesto para gastos e inversiones es muy bajo.

Hasta ahora hemos logrado funcionar e, incluso, hemos realizando inversiones como la compra del edificio de la calle Cerrito; la compra del edificio en Mercedes; la compra del local en Ciudad de la Costa y la compra del edificio de la Fiscalía General de la Nación, que básicamente se han logrado realizando trasposición de rubros o generando economías del rubro 0. Seguramente, el próximo año vamos a necesitar un incremento en el presupuesto; aun cuando no se creara ningún cargo, va a ser absolutamente necesario aumentar la partida presupuestal en gastos e inversiones.

Como los señores senadores recordarán, los edificios alquilados antiguamente eran pagados por Rentas Generales, pero desde hace dos años, aproximadamente –a partir de una rendición de cuentas–, cada institución paga sus alquileres. Y si bien se incorporó al presupuesto de gastos e

inversiones la partida que en ese momento se estaba ejecutando, los alquileres se fueron reajustando y la partida no, entonces, se creó un desfasaje. Además, con la implementación del código y el aumento de personal, tuvimos que alquilar edificios más grandes. De hecho, mudamos las fiscalías de Rivera, Salto, Paysandú, Maldonado, Melo, Treinta y Tres –casi todas las fiscalías del país– y, al alquilar locales más grandes, se requiere un mayor presupuesto para gastos. Es verdad que con los edificios que adquirimos ahorramos en alquiler, pero ese ahorro ya se consumió en los alquileres de edificios más grandes en el interior del país. Es decir que hay un problema con el rubro gastos e inversiones que no es menor y sobre el cual hemos venido alertando.

Con respecto a los cargos, lo que hicimos fue reclamar un incremento presupuestal importante, de 400 millones, dentro de los cuales estaba incluido el rubro gastos e inversiones. Además, el año pasado el Parlamento nacional nos votó –si la memoria no me falla; será peso más, peso menos– alrededor de 67 millones. Los cargos de abogado fueron llenados por concurso y se crearon dos fiscalías departamentales

–son las fiscalías del interior–, con dos fiscales titulares y cuatro adscriptos. Además, el Parlamento nos autorizó a crear, con fondos propios, hasta siete fiscalías.

Ustedes se preguntarán cómo creamos fiscalías con fondos propios; lo hacemos a través del mecanismo de transformación de cargos. En el período transcurrido desde el 1.º de enero hasta ahora hemos transformado muchos cargos, lo que nos ha permitido crear más fiscalías de las que en principio se crearon con el dinero que nos había votado el Poder Legislativo. El Poder Legislativo nos votó el dinero para crear dos, y nosotros llevamos creadas cuatro, pero tenemos la autorización para crear hasta siete.

¿Cómo hicimos para conformar las que ya creamos? Mediante la transformación de cargos: transformamos cargos técnicos y administrativos en cargos de fiscales. Ese ha sido el procedimiento. A lo largo de estos últimos meses hemos logrado ganar cargos de fiscales y eso fue lo que nos permitió crear la cuarta fiscalía tanto en Salto como en Paysandú, Las Piedras y Ciudad de la Costa, y ahora estamos pensando en crear la quinta en Ciudad de la Costa.

Básicamente, ese ha sido nuestro esfuerzo.

¿Si los fondos son suficientes? Evidentemente, no. Consideramos que se va a requerir un incremento mayor. Al procedimiento de transformación de cargos, de incremento presupuestal o de incremento de cargos de fiscales vía transformación, hemos sumado un mejor procedimiento de trabajo en la selección de los casos, lo que nos ha permitido reducir el volumen de casos que llega a la carpeta de los fiscales mediante un análisis más detenido o más detallado desde el comienzo. Pretendemos mejorar los procesos de trabajo internamente de tal forma que la fiscalía pueda prestar mejor su función.

Todo ello ha redundado en que hoy tengamos un promedio mensual de mil trescientas noticias criminales formalizadas, aproximadamente. Este índice es superior al promedio de procesamientos.

SEÑOR BORDABERRY.- ¿Formalizadas?

SEÑOR DÍAZ.- Sí. Mil trescientas noticias formalizadas por mes es el promedio de los últimos seis meses.

SEÑOR BORDABERRY.- ¿Y las no formalizadas?

SEÑOR DÍAZ.- Esa cantidad varía según el departamento. El departamento que tiene mejor índice es Cerro Largo, tomando en cuenta todas las noticias, con indagado conocido, etcétera. Para medir el índice de eficacia deberíamos saber –lo sabemos, pero no me acuerdo de memoria– cuántas noticias tienen un indagado conocido. Por ejemplo, si alguien denuncia el robo de un celular, pero lo único que el denunciante sabe es que al salir de la casa lo tenía y cuando llegó a su lugar de trabajo no lo tenía, eso es prácticamente imposible de investigar. Hay un delito denunciado, pero no hay posibilidad alguna de hacer nada.

Para medir el índice de eficacia exacto deberíamos tener datos de cuántas noticias hay con indagado conocido o presuntamente conocido. De todas maneras, tomando la totalidad de las noticias criminales, el departamento que tiene mejor índice de aclaración en este momento, en todo el país, es Cerro Largo, con aproximadamente un 11 %. Siguen en el orden Soriano, Salto, etcétera. Los menores índices están en Montevideo y Canelones, pero eso ha sido así históricamente por el volumen y la complejidad de los asuntos. Evidentemente, es mucho más fácil investigar en un medio chico que en un medio más grande.

De las mil doscientas noticias criminales aclaradas, es importante resaltar que el 60 % de las personas formalizadas salen condenadas por proceso abreviado. Si sumamos al proceso abreviado las medidas cautelares, el 72 % de las personas que son formalizadas van a la cárcel. Esta cifra surge de sumar el 60 % de los condenados por proceso abreviado y el 10 o 12 % por medida cautelar. Hay un 9 % de formalizaciones sin prisión, y hay un 15 % de suspensión del proceso a prueba, que es lo que se conocía como el viejo procesamiento sin prisión. Para resumir, esos son los porcentajes que estamos manejando en este momento.

Una población carcelaria que había disminuido a lo largo del año 2018 –pasó de los 10.996 u 11.000, que había el 1º de noviembre, a casi 9000–, hoy ya vuelve a superar la barrera de los 11.000. Es decir que la curva tuvo un descenso y luego un ascenso, con una diferencia importante: de los 11.000 privados de libertad que existen hoy en el Uruguay, el 60 % tiene sentencia ejecutoriada de condena, y solamente el

40 % está esperando juicio. De ese 40 % hay un porcentaje importante de casos que todavía vienen arrastrados del código antiguo.

SEÑOR BORDABERRY.- ¿Cuál es el porcentaje de formalizados a condenados?

SEÑOR DÍAZ.- Como decía, el 60 % es de condenados por proceso abreviado, y el resto van a juicio oral. Un dato de la realidad es que tenemos pocos juicios orales, me preocupe o no me preocupe. He escuchado algunas valoraciones de gente que dice que deberíamos tener, por lo menos, un 20 % de los asuntos en juicio oral. Me interesa reafirmar que no hay país en el mundo –ni aquellos que tienen procesos acusatorios maduros, como los países sajones, germanos, escandinavos, ni los países de América Latina que tienen procesos que podemos considerar maduros, como Colombia y Chile– en que los juicios orales superen el 5 %, 6 % o el 8 %, en el mejor de los casos. ¡Ojo con los números mágicos al decir «quiero llegar a tal porcentaje»! Si miramos lo que pasa en el mundo, esa es la realidad.

Es más: estuve en Chile hace poco –con la Fiscalía nacional de Chile tenemos un convenio de cooperación en materia de capacitación; han venido fiscales chilenos a capacitar fiscales uruguayos y han viajado fiscales a Chile para capacitarse– y puedo decir que a esta altura, en un sistema que ha sido catalogado como exitoso, ellos tenían el 2 % de juicios orales. A dos años de iniciado el sistema acusatorio, nosotros ya estamos en el 3 %. Entiendo que puede ser considerado un número bajo y que tiene que subir, por eso creamos la Unidad Especializada en Litigación, pero también tenemos que entender que esto es un proceso. No podemos hacer evaluaciones del funcionamiento de un sistema a los dos días, o a los tres días, o a la semana, o al mes de iniciado; esto requiere tiempo.

Sé que este Parlamento está en su último año y estamos en plena campaña electoral, pero hemos planteado a los señores legisladores que tengan un poco de paciencia. Dennos tiempo. Esta curva ya empezó a ascender y consideramos que este sistema tiene una potencialidad muchísimo mayor, pero si todos los meses estamos con algún proceso de reforma de algo y tenemos que estar pendientes para ver qué penal atajamos, es difícil trabajar en esas condiciones.

Existe un proyecto de ley sobre el tema de la libertad vigilada que seguramente llegue al Parlamento, que fue acordado en la Comisión de Seguimiento entre la Suprema Corte de Justicia, el Ministerio del Interior y la fiscalía –en eso existió consenso; no sé si el Poder Ejecutivo lo va a remitir–, por el que se reduce fuertemente el área de aplicación de la libertad vigilada, pero pediríamos tener más tiempo para poder trabajar en el resto de los proyectos.

En resumen, un incremento presupuestal –escaso, pero incremento al fin–, el rediseño interno de los gastos –rascando la lata lo fuimos creando, pero ya no hay más nada en la lata, ya rascamos todo lo que teníamos que rascar– y la mejora de los procesos de trabajo es lo que ha dado

este resultado. Creemos que se puede mejorar mucho más y siempre estamos buscando la forma de hacerlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si nadie más desea hacer uso de la palabra, haremos un breve intermedio para despedir al señor fiscal y le agradecemos su presencia.

(Se retira de sala el señor Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, doctor Jorge Díaz)

SEÑOR GARÍN.- Quería compartir con los integrantes de la Comisión que analizamos los antecedentes de los aspirantes a un ascenso a fiscales letrados adscriptos. Es la Carpeta n.º 1359/2019, referida a las doctoras Mariana Bentancor y Judith Rodríguez, y al doctor Andrés Prícoli.

Como estamos en condiciones de aprobar el expediente, solicito que se ponga a votación a efectos de incluir el asunto en el orden del día de la próxima sesión.

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración la solicitud del señor senador.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–4 en 4. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

SEÑOR BORDABERRY.- En el mismo sentido, hace un rato se envió a la secretaría una venia de destitución de una funcionaria del Ministerio de Economía y Finanzas, concretamente de la Dirección Nacional de Aduanas. Es la Carpeta n.º 1351/2019. Contra lo que pensábamos, la destitución no es por el motivo por el que normalmente se solicita la destitución de los funcionarios de Aduanas, sino que tiene que ver con varios certificados médicos adulterados. Todo esto llevó a que se iniciara un sumario, intervinieran los organismos correspondientes y se recomendara la destitución de la funcionaria.

SEÑOR PRESIDENTE.- Escuchado el informe, lo ponemos en consideración para que el asunto sea remitido al plenario.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–4 en 4. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En la sesión anterior resolvimos sesionar a fin de mes. La Suprema Corte de Justicia todavía no fijó fecha para la entrevista, pero estaríamos recibiendo a los magistrados el 31 de julio.

El próximo miércoles estaríamos tratando el estatuto.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 14:36).